Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

33 450 Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee

Nr. 49 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2016

Hierbij doe ik mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer een voorstel toekomen voor bodembeschermende maatregelen op het Friese Front en de Centrale Oestergronden. Het betreft maatregelen die de bodemberoerende visserij in een deel van deze gebieden beperken.

Hiermee voldoe ik aan de toezegging aan de Kamer, mede naar aanleiding van de motie Slob/Geurts (Kamerstuk 32 002, nr. 33), om maatregelenpakketten voor toekomstige natuurgebieden op zee eerst voor te leggen aan de Tweede Kamer voordat deze ter vaststelling worden ingediend bij de Europese Commissie.

Bij de voorbereiding van het voorstel hebben de Staatssecretaris van EZ en ik rekening gehouden met eerdere moties van uw Kamer waarin zorg wordt uitgesproken over de gevolgen van gebiedssluiting voor de visserij[1].

Beleidskader

KRM

De Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM; EU-Richtlijn 2008/56) verplicht in artikel 13.4 de EU-lidstaten om ter uitwerking van de ecosysteemgerichte benadering een samenhangend en representatief netwerk van beschermde mariene gebieden te realiseren. Het gaat naast gebieden die vallen onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn ook om andere gebieden, zoals ook benoemd in het kader van OSPAR. Deze KRM-verplichting ondersteunt tevens de doelstelling in het kader van het

[1] In het bijzonder de moties Bisschop (Kamerstuk 33 750 J, nr. 14), Geurts (Kamerstuk 32 670, nr. 77), en Slob/Geurts (Kamerstuk 32 002, nr. 32).

kst-33450-49
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Biodiversiteitsverdrag om in 2020 minstens 10% van kust- en zeegebieden beschermd te hebben.

Op 24 april 2013 heeft uw Kamer ingestemd met de Mariene strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012–2020, deel 1 (Kamerstuk 33 450, nr. 1). Hierin is geconstateerd dat vooral kwetsbare leefgemeenschappen op de zeebodem voor een zeer belangrijk deel aangetast zijn als gevolg van bodemberoerende activiteiten. Daarom is het doel van de Nederlandse mariene strategie: het ombuigen van de trend van verslechtering van het mariene ecosysteem als gevolg van schade aan de bodemhabitat en aan de biodiversiteit naar een ontwikkeling in de richting van herstel. Hierbij is als operationeel doel gesteld dat vanaf 2020 10–15% van de bodem van het Nederlandse deel van de Noordzee niet noemenswaardig wordt beroerd en dat daarbij de lasten voor de visserij tot een minimum beperkt blijven. Binnen deze brede opgave heeft het Kabinet het Friese Front en de Centrale Oestergronden als zoekgebied aangewezen voor bodembeschermende maatregelen. Het type habitat van het Friese Front en de Centrale Oestergronden komt niet voor in lijst van habitattypen van de Habitatrichtlijn, maar deze gebieden kwalificeren zich voor de KRM op grond van representativiteit en ecologisch belang, en zijn nodig om de operationele doelstelling te verwezenlijken.

Kenmerken van de gebieden

Ecologie

Het Friese Front en de Centrale Oestergronden hebben een omvang van respectievelijk circa 3.000 en 3.500 km^2. Ter voorbereiding van besluitvorming over deze en andere mogelijk ecologisch waardevolle gebieden in het kader van Natura 2000 en KRM, ter uitwerking van de Beleidsnota Noordzee 2009–2015, heeft IMARES in 2010–2011 een studie uitgevoerd[2].

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat op het Friese Front en de Centrale Oestergronden een unieke combinatie van ecosysteemelementen aanwezig is: een grote soortenrijkdom en -dichtheid, de aanwezigheid van kwetsbare, zeldzame en langlevende soorten, een omvangrijke biomassa, een natuurlijke verspreiding en samenstelling van de bodemgemeenschappen. Het Friese Front kenmerkt zich door een uniek verloop van ondiep naar diep (20–45 m) en een dito verandering langs deze dieptegradiënt van bodemhabitats en bodemsoorten. De Centrale Oestergronden vormen een relatief rustig sedimentatiegebied waar naar verhouding veel langlevende soorten voorkomen.

Op grond van deze kenmerken zijn in de Mariene Strategie, deel 1, beide gebieden op grond van artikel 13, lid 4 van de KRM (samenhangend en representatief netwerk van gebieden) aangemerkt voor bodembeschermende maatregelen.

Visserij

In beide gebieden vindt bodemberoerende visserij plaats, voornamelijk naar schol en tong. De visserijopbrengsten op de twee gebieden gezamenlijk bedragen voor de Nederlandse visserij gemiddeld € 5 mln/jaar; de toegevoegde waarde is in de orde van € 1,5 mln/jaar. Dit is ongeveer 2% van de totale Nederlandse bodemvisserijopbrengst op de Noordzee. Visserij op het Friese Front en Centrale Oestergronden wordt

---

[2] Bos, O.G. et al., *Biodiversity hotspots on the Dutch Continental Shelf. A Marine Strategy Framework Directive perspective*, IMARES Wageningen UR rapport nr. C071/11 (2011)

voornamelijk door Urker vissers bedreven en in mindere mate ook door vissers uit Noord-Holland.
In de gebieden wordt ook door buitenlandse vissers gevist, met name afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Denemarken. Voor een deel gaat het om Nederlandse vissers onder buitenlandse vlag. Gemiddelde aanlandingswaarde en toegevoegde waarde zijn voor de buitenlandse vloot 1,5 à 2 keer zo groot als voor de Nederlandse.

Proces met stakeholders

Rijk en stakeholders hebben geïnvesteerd in een zorgvuldig stakeholderproces. Vanuit de visserijsector is deelgenomen door vertegenwoordigers en vissers van de Nederlandse Vissersbond en VisNed. De betrokken natuurorganisaties zijn Stichting De Noordzee, Wereldnatuurfonds en Greenpeace. De ambitie van het proces was om te komen tot een door allen gedragen oplossing. Bij aanvang is samen met de partijen geconstateerd dat deze ambitie gezien de grote uiteenlopende belangen wellicht niet mogelijk zou zijn. In dat geval zouden de Staatssecretaris van Economische Zaken en ik dan samen de knoop doorhakken en een voorstel doen aan uw Kamer.

De betrokkenheid van de stakeholders heeft zich geuit in de inbreng in de kennis- en ontwerpsessies, het formuleren van kennisvragen, het meedenken over kwaliteitsindicatoren en weegfactoren voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en aanvullende studies, en niet in de laatste plaats het daarbij inbrengen van eigen beschermingsvarianten. Dit heeft er mede toe geleid dat er beschikt kan worden over een goede kennisbasis waarin alle bruikbare beslisondersteunende informatie beschikbaar is en waarbij aan alle ingebrachte belangen recht is gedaan. Daarnaast hebben de stakeholders tijdens de ter inzagelegging van het ontwerp van de Mariene strategie deel 3 gereageerd op de uitgangspunten voor de maatregelen.

Ik waardeer de betrokkenheid en inbreng van de stakeholders in dit proces. Mijn overtuiging is dat hun visies, aangedragen kennis, kennisvragen en voorstellen serieus zijn betrokken bij de voorbereiding en van groot belang zijn voor de kwaliteit van de maatschappelijke afweging onder de besluitvorming.

Uitgangspunten voor het voorstel

Het algemene uitgangspunt van het kabinetsbeleid ten aanzien van natuurbescherming is dat gebruik dat ermee kan samengaan gewoon kan plaatsvinden. Alleen gebruik dat zich niet tot de opgaven van bescherming en herstel verhoudt, wordt geweerd. De operationele doelstelling van de Mariene strategie om in 2020 10–15% van de Nederlandse Noordzeebodem niet noemenswaardig te beroeren moet in die context worden bezien: het hangt van het type bodem, bodemgemeenschap en doelstelling voor dat gebied af of een bepaald gebruik daarmee is te verenigen of niet.

Dit algemene uitgangspunt is in de Mariene strategie, deel 3 (Programma van maatregelen, bijlage bij het Nationaal Waterplan 2016–2021; Kamerstuk 31 710, nr. 45), vertaald naar specifieke uitgangspunten voor de bescherming van delen van het Friese Front en de Centrale Oestergronden:
– een substantiële bescherming van het bodemecosysteem om daarmee goede omstandigheden te creëren voor rust in dit systeem en waar mogelijk herstel, bijv. van langlevende soorten en bodemstructuren;
– beperkte lasten voor de visserij bij de keuze van de te sluiten gebieden;

- vanwege de kwetsbaarheid van het gebied en de doelstelling van herstel, wordt alle bodemberoerende visserij geweerd; doorvaart en staandwantvisserij blijven mogelijk[3].
- een omvang tussen de 1.200–4.200 km^2(dat is 2–7% van de oppervlakte van het Nederlandse deel van de Noordzee), als bijdrage aan de doelstelling om 10–15% van de Nederlandse Noordzeebodem niet noemenswaardig te beroeren;
- gelijke verdeling over Friese Front en Centrale Oestergronden om daarmee in ieder geval voldoende bescherming van de gradiënt op het Friese Front te realiseren;
- met een omvang van deelgebieden van minimaal 20 x 20 km om het ecosysteem meer mogelijkheid te geven op herstel, een kosteneffectieve monitoringsinspanning te kunnen leveren en efficiënt te kunnen handhaven.

Bevindingen uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse

Eind 2015 is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) afgerond waarin zes varianten zijn geanalyseerd op ecologische en economische effecten (zie kaart in bijlage 1)[4]. Twee varianten zijn aangedragen door de visserij, één door de natuurorganisaties en drie door het Rijk.

De ecologische effecten (baten) zijn vastgesteld met behulp van de natuurpuntenmethodiek; op basis van kwaliteitskenmerken van de huidige situatie, oppervlakte van het gebied en weegfactoren worden (natuur-)punten aan het gebied toegekend. De economische effecten betreffen verminderde visserijopbrengsten (sector) en monitoring en handhaving (rijksoverheid). Voor het inschatten van het verlies van vangstopbrengsten is er voor de Nederlandse visserij in drie scenario's van uitgegaan dat de vissers elders gaan vissen en dat zij daardoor hun verliezen weten te beperken of te compenseren. Daarbij zijn economische toekomstscenario's gehanteerd.

De door de natuurbeschermingsorganisaties voorgestelde variant (6.340 km^2) scoort hoog in de natuurpunten, voornamelijk vanwege de grote oppervlakte. Daardoor zijn er relatief hoge lasten voor de visserij, aangezien de mogelijkheden voor verplaatsing hier beperkter zijn dan in de andere varianten.
De variant ligt qua omvang ver buiten de grenzen van de Kabinetsdoelstelling (1.200–4.200 km^2) en voldoet daarmee niet aan de randvoorwaarden.

De visserijvarianten (1.265 km^2 en 1.685 km^2) leiden tot de laagste kosten voor de visserij maar scoren in het algemeen ook lager op ecologische kwaliteit. Bovendien liggen de gebieden voor het merendeel buiten het Friese Front en voldoen daarmee niet aan de randvoorwaarden.

De Rijksvarianten (resp. 1.200, 1.600 en 4.200 km^2) scoren goed op ecologische baten maar naarmate de varianten groter zijn minder op kosten voor de visserij. In het ontwerp van de middengrote variant (1.600 km^2) is onvoldoende rekening gehouden met de gradiënt op het Friese Front.

---

[3] Op het Friese Front, ook Vogelrichtlijngebied, zullen voor een deel van het jaar wel beperkingen gaan gelden voor de staandwantvisserij visserij.

[4] Van Oostenbrugge, H., Slijkerman, D., Hamon, K., Bos, O., Hintzen, N., Bos, E., Van de Wal, J.T., *Effects of seabed protection on the Frisian Front and Central Oyster Grounds. A Cost Benefit Analysis.* LEI Wageningen UR (2015), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voorstel aan de Kamer

Op basis van de inzichten uit de MKBA leg ik uw Kamer een voorstel voor een gebied voor[5] dat qua omvang ruim binnen de bandbreedte ligt van de beleidsopgave van 1.200–4.200 km^2 waarmee uw Kamer heeft ingestemd. Daarmee wordt een substantiële bijdrage geleverd aan de bescherming en het mogelijk herstel van het bodemecosysteem, waarbij de lasten van de visserij beperkt kunnen blijven. Het voorstel voorziet in een bescherming van de bodem van gebieden zowel op het Friese Front als de Centrale Oestergronden van in totaal 2.400 km^2, gelijkelijk verdeeld over het Friese Front en de Centrale Oestergronden. Op het Friese Front zijn de gebieden om ecologische redenen zodanig gesitueerd dat de hele dieptegradiënt is meegenomen.

Binnen dit voorstel worden twee varianten verkend, die ik hieronder beschrijf. Op basis van overleg met de betrokkenen zullen de Staatssecretaris van Economische Zaken en ik hierover besluiten. In variant 2400A zijn de deelgebieden ruimer ontworpen om de kans op ecologische ontwikkeling te vergroten. Het gebied op het Friese Front is in tweeën gedeeld met het oog op doorvaart en beperkte omvaart van vissersschepen. Bovendien zijn grotere gebieden efficiënter te monitoren en te handhaven. In variant 2400B zijn de deelgebieden kleiner (dus in aantal meer) om daarmee de visserij met het oog op doorvaart en omvaart meer flexibiliteit te bieden.

In beide varianten overlapt een deel van de gebieden op het Friese Front met het voorstel van de visserij en met de Scholbox, waarin de scholvisserij met grote kotters al niet toegestaan is. Hierdoor kunnen de kosten voor de visserij beperkt blijven.

Het LEI heeft een aanvullende analyse op de MKBA uitgevoerd om de economische gevolgen van deze twee varianten (en twee combinaties hieruit) voor de Nederlandse visserij vast te stellen[6]. Uit deze analyse komt naar voren dat de mogelijke totale kosten als gevolg van derving van toegevoegde waarde in een bandbreedte liggen van € 0 tot 9 miljoen over 30 jaar, afhankelijk van de effecten van verplaatsing. Op jaarbasis gaat het om minder dan 1% van de totale opbrengst van de Nederlandse bodemvisserij. De meeste schepen (meer dan 80%) die in de gebieden vissen zijn voor minder dan 10% van hun opbrengsten (op kwartaalbasis) afhankelijk van deze gebieden. De kosten voor de buitenlandse vloot zijn naar schatting een factor 1,2–2 hoger.
Ik heb bij de stakeholders geen draagvlak kunnen vinden voor ons voorstel. De visserij vindt het te sluiten gebied te groot en blijft bij haar eigen voorstellen. De natuurorganisaties vinden het te sluiten gebied juist te klein en blijven bij volledige bescherming van Friese Front en Centrale Oestergronden.

De beperkte mogelijke economische gevolgen ten opzichte van de totale opbrengst van de Nederlandse bodemvisserij laten onverlet dat de lokale visserijgemeenschappen die het aangaat, met name op Urk en die in Noord-Holland, zich hierop moeten aanpassen.

---

[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

[6] Van Oostenbrugge, H., Turenhout, M. and Hamon, K., *Costs of seabed protection on the Frisian Front and Central Oyster Grounds for the Dutch fishing sector. Addendum to LEI report 2015-145*. LEI Wageningen UR (2016)

Conclusies ten aanzien van totale beschermingsregime op de Noordzee

De Staatssecretaris van Economische Zaken en ik zijn er van overtuigd dat met het totaal van reeds in werking getreden en nog uit te werken Natura 2000-gebieden en onderhavige voorstellen voor het Friese Front en Centrale Oestergronden, een belangrijke stap wordt gezet in de richting van herstel van biodiversiteit in de meest waardevolle gebieden op onze Noordzee, waarbij gebruik niet onnodig wordt geweerd. Na het treffen van de maatregelen blijft veel ruimte beschikbaar voor de visserijsector om de toegewezen quota kosteneffectief op te vissen. Desalniettemin zijn de ruimtelijke ontwikkelingen binnen onze grenzen en in de internationale Noordzeeregio, zoals de aanleg van windturbineparken, van dien aard dat het noodzakelijk is om het brede toekomstperspectief van alle gebruikers en maatschappelijke belangen op en rondom de Noordzee in het oog te houden, alsook voldoende ruimte voor een robuuste natuur. Samen met de visserijsector, natuurorganisaties en alle andere stakeholders wil ik een vervolgstap zetten en de mogelijkheid van een langetermijnstrategie verkennen voor een duurzaam gebruik in een gezonde zee met meer ruimte voor natuur. Onder andere de Nationale Omgevingsvisie, die voorzien is voor 2018, is hiervoor een geschikt kader.

Monitoring en evaluatie

Bij sluiting van de gebieden voor de visserij hoort een systeem van meerjarige monitoring van de ontwikkeling van het gebied. Deze systematiek is vastgelegd in Mariene strategie, deel 2 (Monitoringprogramma; Kamerstuk 33 450, nr. 25). Het Monitoringprogramma voorziet in een periodieke meting van een aantal parameters in algemene zin en parameters die specifiek zijn voor de te beschermen gebieden. Het monitoringplan zal aangepast worden aan de uiteindelijke vorm en ligging van de gebieden.

Vervolgstappen

Artikel 13.10 van de KRM bevat de verplichting voor lidstaten om het programma van maatregelen KRM (Mariene strategie deel 3) uiterlijk eind 2016 operationeel te hebben. De Europese Commissie is bevoegd om visserijmaatregelen in beschermde gebieden te treffen op basis van een gezamenlijke aanbeveling van lidstaten in het kader van Artikel 11 van de EU-Verordening 1380/2013 inzake het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB). Om aan de verplichtingen in de KRM te voldoen, moet uiterlijk eind van dit jaar een aanbeveling bij de Europese Commissie liggen, in afstemming met de andere landen met een rechtstreeks visserijbelang op het Friese Front en de Centrale Oestergronden. Als onderdeel van de procedure zal ik de komende maanden advies aanvragen bij de North Sea Advisory Council (NS AC), waarin Europese visserijorganisaties en natuurorganisaties adviseren over visserijmaatregelen op de Noordzee.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus